RESOLUCIÓN 812/2022, de 13 de diciembre

Artículos: 14.1 j), h) y k) y 22.2 LTAIBG

Asunto: Reclamación interpuesta por Ecologistas en Acción (en adelante, la persona reclamante), representada por *XXX*, contra la extinta Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible (en adelante, la entidad reclamada) por denegación de información pública.

Reclamación: 173/2022

Normativa y abreviaturas: Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA); Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG)

ANTECEDENTES

Primero. Presentación de la reclamación.

Mediante escrito presentado el 23 de febrero de 2022 la persona reclamante, interpone ante este CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA (en adelante Consejo) Reclamación en materia de acceso a la información pública contra la entidad reclamada, al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG) y el artículo 33 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante LTPA).

Segundo. Antecedentes a la reclamación.

1. La persona ahora reclamante presentó, el 29 de agosto de 2020, la siguiente solicitud de información dirigida a la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible de la Junta de Andalucía:

> "Ser conocedor de autorizaciones especiales de aplicaciones aéreas de productos fitosanitarios formulados a base de azoxistrobin + difenoconazol en el año 2020 y de productos fitosanitarios formulados a base de azoxistrobin, en todos los casos para combatir la piricularia en arroz.
>
> "Solicitamos:
>
> "1) Las solicitudes de autorizaciones especiales de aplicaciones aéreas y cualquier otros documentos, como el plan de aplicación, contenidos en el artículo 28 del Real Decreto 1311/2012 de las autorizaciones especiales mencionadas.
>
> "2) Los registros y seguimientos de las aplicaciones aéreas de los años 2018 y 2019 (si las hubiese habido), contenidos en el artículo 29 del RD 1311/2012.

"3) Las solicitudes de autorización excepcionales (artículo 53 del Reglamento 1107/2009) solicitadas a la Dirección General de Sanidad de la Producción Agraria mencionadas".

2. La entidad reclamada contestó la petición el 13 de octubre de 2020 mediante Resolución de la Dirección General de Producción Agrícola y Ganadera de la extinta Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible concediendo el acceso a la información, y cuyo tenor literal es el siguiente, en lo que ahora interesa:

"(...) ÚNICO: Conceder el acceso a la información conforme a las siguientes consideraciones:

"En relación al punto PRIMERO del escrito de solicitud, se informa que en el año 2020 se han aprobado un total de 8 solicitudes para aplicación aérea de productos fitosanitarios para el control de piricularia en el cultivo del arroz en la comunidad autónoma de Andalucía.

"Para ello, cada una de las entidades promotoras de las aplicaciones aéreas ha presentado una solicitud y un plan de aplicación conforme a lo establecido en los artículos 27 y 28 del Real Decreto 1311/2012, de 14 de septiembre, por el que se establece el marco de actuación para conseguir el uso sostenible de productos fitosanitarios.

"No es posible facilitar los planes de aplicación presentados por el promotores de aplicaciones aéreas debido a que se considera que los mismos son documentos de carácter técnico y se vulneraría el secreto profesional de los promotores de las aplicaciones, en el sentido de lo establecido por el artículo 14.1.j) de la Ley 19/2013.

"Asimismo, se informa que solo han resultado autorizadas aplicaciones de productos fitosanitarios formulados a base de azoxistrobin 20% + difenoconazol 12,5%, puesto que solo ésta ha dispuesto de autorización para el control de piricularia mediante aplicación aérea en el cultivo del arroz en el año 2020.

"En cuanto al punto SEGUNDO, se informa:

"En las siguientes tablas se expone información relacionadas con las aplicaciones aéreas realizadas en la comunidad autónoma de Andalucía para el control de la piricularia en el cultivo del arroz en los años 2018 y 2019, en el sentido de lo establecido por el artículo 29 del real Decreto 1311/2012:

[tabla año 2018]

[tabla año 2019]

"En relación al seguimiento de las aplicaciones, se informa que se han realizado un total de 1.069 controles sobre las aplicaciones realizadas por parte de esta Consejería en los años 2018 y 2019.

"En cuanto al punto TERCERO, se informa que en el año 2020 para el control de la piricularia en el cultivo del arroz mediante aplicación aérea desde esta Dirección General solo se ha procedido a tramitar la solicitud de

autorización excepcional, en base a lo establecido en el artículo 53 del Reglamento (UE) nº. 1107/2009, de la formulación de azoxistrobin 20% + difenoconazol 12,5%".

Contra la citada Resolución se presentó reclamación ante este Consejo, que fue resuelta mediante Resolución 727/2021, por la que se instó a la entidad reclamada a que procediera a la retroacción del procedimiento al trámite de alegaciones a terceras personas en relación con las peticiones contenidas en los puntos primero y tercero de la solicitud de información.

3. Tras la retroacción del procedimiento, con fecha 24 de enero de 2022 se dicta Resolución por la Dirección General de Producción Agrícola y Ganadera Resolución, en los siguientes términos, en lo que ahora interesa:

" (...) ÚNICO.- Conceder acceso parcial a la información solicitada conforme a las siguientes consideraciones:

"En relación al punto PRIMERO del escrito de solicitud, se informa que en el año 2020 se aprobaron un total de 9 solicitudes para aplicación aérea de productos fitosanitarios para el control de piricularia en el cultivo del arroz en la comunidad autónoma de Andalucía.

"Para ello, cada una de las entidades promotoras de las aplicaciones aéreas ha presentado una solicitud y un plan de aplicación conforme a lo establecido en los artículos 27 y 28 del Real Decreto 1311/2012.

"No es posible facilitar los planes de aplicación presentados, debido a que se considera que los mismos son documentos de carácter técnico y se vulneraría el secreto profesional de los promotores de las aplicaciones que los han elaborado o han encargado su elaboración, en el sentido de lo establecido por el artículo 14.1.j) de la Ley 19/2013.

"Asimismo, se informa que solo han resultado autorizadas aplicaciones de productos fitosanitarios formulados a base de azoxistrobin 20% + difenoconazol 12,5%, puesto que solo esta formulación ha dispuesto de autorización para el control de piricularia mediante aplicación aérea en el cultivo del arroz en el año 2020.

"Por su parte, los documentos solicitados tienen una relevancia importante en cuanto que afecta a otros intereses que son igualmente protegibles tales como los intereses económicos y comerciales (ex artículo 14.1.h) LTBG) de las empresas afectadas (los usuarios de dichas autorizaciones se encuadran en el ámbito empresarial o comercial) en cuanto que un conocimiento por parte de los terceros de la utilización mediante aplicación aérea aunque fuera excepcional de esta formulación perjudicará en cierta medida su posición en el mercado de cara a la comercialización de los productos agrícolas producidos comprometiendo la posición competitiva que dichas empresas ocupan. Asimismo, también supone un perjuicio para la garantía de confidencialidad (ex artículo 14.1.k) LTBG) en cuanto que ponderando los intereses en juego podríamos entender, que ya existe un órgano de carácter administrativo que se encarga del control y vigilancia de este sector por lo que la intervención de terceros a título particular podría resultar perjudicial en dichas labores.

"En relación con lo expuesto, cabe poner de manifiesto que el suministro de la información solicitada produce perjuicios a los productores y, por extensión, a la Administración.

"A/ El criterio interpretativo 1/2019, emitido por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno sobre aplicación del artículo 14, número 1, apartado h), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre: perjuicio para los intereses económicos y comerciales, señala en el apartado VII de sus conclusiones lo siguiente:

«En el ámbito del ejercicio del derecho de acceso, deben tenerse en cuenta las siguientes reglas para la aplicación del límite:

"a) El límite referido al perjuicio para los intereses económicos y comerciales de una organización, empresa o persona como el resto de los límites del artículo 14, no opera de manera automática ni supone per se una exclusión directa del derecho de acceso a la información o de las obligaciones en materia de publicidad activa.

"b) Antes al contrario tal como establece el propio art. 14, la aplicación de los límites será potestativa, justificada y proporcionada con el objeto y finalidad de protección y atender a las circunstancias del caso concreto (art. 14.2).

"c) Cada caso debe ser objeto de un estudio individualizado, de la aplicación del test del daño, y de la ponderación de sus circunstancias tal como rige en el Preámbulo de la Ley.

"d) No es suficiente argumentar que la existencia de una posibilidad incierta pueda producir un daño sobre los intereses económicos y comerciales para aplicar el límite con carácter general. El perjuicio debe ser definido indubitado y concreto.

"e) Dicho daño debe ser sustancial, real, manifiesto y directamente relacionado con la divulgación de la información.

"f) Constatada la existencia del daño y su impacto, deberá procederse a la ponderación de la existencia de un interés prevalente que marcará, en última instancia, el peso de dicho daño en los intereses económicos y comerciales frente al interés legítimo existente en conocer la información concreta a divulgar.»

"Pues bien, en el presente caso, el reconocimiento al acceso a la información parcial y la aplicación de límites a la información solicitada se ha realizado por esta Administración observando todas las condiciones transcritas.

"En el ámbito de la producción y distribución de productos agroalimentarios es notorio el creciente interés de los consumidores sobre los procesos de producción, interés fomentado por las propias instituciones públicas. De ahí el cada vez mayor carácter tuitivo de las normas, no sólo nacionales sino también comunitarias, que regulan dichos procesos al objeto de garantizar la seguridad alimentaria.

"En consecuencia, es indudable que el acceso a la información de las concretas empresas y profesionales que emplean las sustancias activas azoxistrobin 20% + difenoconazol 12,5% % para el control de la piricularia en el cultivo del arroz, productos cuyo uso no es solo perfectamente legal, de hecho esta formulación se encuentra autorizada para su aplicación terrestre en multitud de cultivos entre los que se incluye el arroz y de ahí la concesión de su autorización excepcional para su aplicación aérea en el cultivo del arroz concedida por el Ministerio de Agricultura, sino absolutamente necesario para el propio proceso productivo, y la divulgación de dicha información por el solicitante del acceso a la información, produce de modo inmediato e indefectible un daño reputacional que coloca a dichas empresas y profesionales, y, por extensión, a todos aquellos que en el mismo ámbito territorial realizan actividades productivas idénticas en una posición de desventaja en el mercado, aunque no hayan hecho uso de estos productos, y que afectaría indubitadamente a un sector económico de primordial importancia en Andalucía.

"No se trata, por tanto, sólo de que la cosecha de arroz procedente de las fincas que han recibido aplicaciones aéreas de esta formulación debidamente autorizada para ello pierdan valor frente a sus competidores, sino que compromete de modo real y actual, y no meramente potencial, a todo el sector dedicado, en el ámbito geográfico en el que el cultivo del arroz esta generalizado, a la distribución de los productos agrícolas, no solo arroz, procedentes de dichos lugares.

"Existen precedentes notorios en este sentido, como ocurrió en el año 2011 con la divulgación, errónea, de la presencia de Escherichia coli en los pepinos procedentes de Almería. Dicha divulgación, si bien no se debió a una solicitud de acceso a la información, produjo efectos devastadores pues el daño reputacional relacionado con la falta de calidad alimentaria de los productos causó un irreparable descenso en el consumo de dichos productos.

"Sin perjuicio de lo ya señalado, el acceso a los datos concretos de empresarios y profesionales que emplean los productos fitosanitarios para el control de piricularia también un daño directo e inmediato en la medida en que la divulgación de la presencia de este organismo nocivo en fincas concretas ocasiona una evidente disminución del valor de las mismas, desvalor que resulta injustificado dado el carácter autorizado del empleo de estas sustancias activas para remediar la presencia de la piricularia.

"En definitiva, la posición de esta Administración al no permitir el acceso a la información solicitada ha venido precedida de una adecuada ponderación de los intereses en juego, el de acceso a la información pública por un lado y los económicos y comerciales por otro, ya que sería muchísimo más grave generar esos perjuicios económicos y comerciales a los particulares afectados, o incluso a todo un sector, que el denegar el derecho a la información solicitada, la cual no afecta a intereses públicos necesitados de protección. En este sentido, un análisis individualizado de la situación y la realización del test de daños, resulta proporcionado de acuerdo con lo hasta ahora expuesto.

"B/ Por otra parte, si la Administración fuera responsable del suministro de la información que perjudica a los productores, se le podría imputar un funcionamiento anormal del servicio público y obligar a indemnizar los daños causados por la comunicación de la misma.

"Las solicitudes realizadas en el marco de la LTBG deben responder a fines legítimos, y la legitimidad de la petición por el reclamante de datos concretos sobre empresas y profesionales resulta comprometida desde el momento en que es el propio Ministerio quien autorizó el uso de la formulación indicada mediante su aplicación terrestre y mediante autorización excepcional para su aplicación aérea en aplicación del artículo 53 del Reglamento (UE) n.º 1107/2009.

"Finalmente, cabe poner de manifiesto que los documentos solicitados no se encuentran incluidos en el artículo 29.1 del Real Decreto 1311/2012, en el cual la norma reguladora de aplicación indica la información que se debe poner a disposición del público. La información indicada en este artículo en relación a la totalidad de las aplicaciones aéreas aprobadas en Andalucía en el ámbito agrícola en 2020, fue puesta a disposición del interesado mediante oficio de la Secretaría General de Medio Ambiente, Agua y Cambio Climático de fecha 27/07/2021 como respuesta a otra solicitud de información pública realizada por el mismo solicitante.

"Atendida la naturaleza y fines de la entidad peticionaria del acceso a la información, el peticionario pretende informarse a efectos estadísticos o para elaborar informes sobre el uso de los productos fitosanitarios en España y sobre el control que de dicho uso se produce por la Administración. Ahora bien, la petición no encuentra legitimidad en la Ley cuando el fin perseguido produzca un perjuicio inmediato e irreparable en terceros que se acogen a una solución ante la piricularia que es perfectamente legal.

"Si esta Administración accede sin más a la información reclamada sin haber realizado la ponderación que exige la Ley, en perjuicio de los productores, podría tener que responder frente a estos de la posición de desventaja competitiva en la que se vería irremediablemente envueltos por el suministro de la información denegada.

"Nuevamente debemos traer a colación, dado su carácter notorio, las consecuencias económicas que para las autoridades alemanas produjo la errónea divulgación de la presencia de de Escherichia coli en los pepinos procedentes de Almería.

"Se deja citada, a título ilustrativo, la noticia recogida en la web de RTVE en el siguiente enlace:

"https://www.rtve.es/noticias/20170824/alemania-indemnizara-dos-empresas-espanolas-culparlaserror-del-brote-coli-2011/1602909.shtml

"En relación a la cuestión identificada como TERCERA, se informa que en el año 2020 para el control de la piricularia en el cultivo del arroz mediante aplicación aérea desde esta Dirección General solo se ha procedido a tramitar la solicitud de autorización excepcional, en base a lo establecido por el artículo 53 del Reglamento (EU) n.º 1107/2009, de la formulación de azoxistrobin 20% + difenoconazol 12,5%.

"El documento solicitado tiene una relevancia importante en cuanto que la remisión del mismo al solicitante afecta a otros intereses que son igualmente protegibles tales como los intereses económicos y comerciales (ex artículo 14.1.h) LTBG) y garantía de confidencialidad (ex artículo 14.1.k) LTBG; todo ello en el sentido de lo ya

expuesto en relación al punto PRIMERO y puesto que en el mismo se identifica a las organizaciones que representan a los agricultores que han hecho uso de esta formulación mediante aplicación aérea en el cultivo del arroz, así como a otros agricultores arroceros que no han hecho uso de la misma y a agricultores que ni siquiera cultivan arroz; pero cuyos intereses económicos y comerciales se verían profundamente afectados de conformidad con lo expuesto anteriormente.

"En relación al trámite de audiencia realizado a terceros en aplicación del artículo 19.3 de la LTBG sobre la información relativa a los puntos PRIMERO Y TERCERO, los promotores de las aplicaciones aéreas han manifestado su oposición a que se facilite la información correspondiente a estos puntos de la solicitud de información objeto de reclamación, en aplicación del artículo 18.1.h) de la LTBG y ante el perjuicio para los intereses económicos y comerciales que ocasionará facilitar esta información para los agricultores que han hecho objeto de estos productos fitosanitarios y al sector agrícola andaluz con carácter general, entre otros motivos.

"En este sentido, cabe poner de manifiesto algunos de los argumentos expuestos por las organizaciones objeto de consulta:

[reproducción literal de los argumentos esgrimidos por las organizaciones objeto de consulta, oponiéndose a facilitar la información]".

Tercero. Sobre la reclamación presentada

1. En la reclamación presentada se indica, en lo que ahora interesa, que:

"Quinto: sobre los planes de aplicación el Director de la Producción Agrícola y Ganadera indica que no es posible facilitar los mismo ya que son documentos de carácter técnico y se vulneraría el secreto profesional de los promotores de las aplicaciones que los han elaborado o han encargado su elaboración, en el sentido de lo establecido por el artículo 14.1.j) de la Ley 19/2012.

"Al respecto de lo mismo, añadimos los siguientes comentarios contenidos en la Sentencia del Tribunal Supremo STS 4501/2020 de 29 de diciembre de 2020, la cual se pronuncia sobre el alcance del secreto profesional en relación al derecho a la información.

«La Sentencia TJUE de 19 de junio de 2018, Gran Sala, asunto C-15/16, caso Baumeister, interpreta el artículo 54 de la Directiva 2004/39/CE y delimita el alcance del secreto profesional que incumbe a las autoridades nacionales de supervisión financiera. En esta Sentencia el TJUE matiza su precedente doctrina del asunto Altmann y declara que no toda información que figura en un expediente de una autoridad de supervisión financiera es necesariamente información confidencial cubierta con la obligación de guardar secreto profesional. Precisa el TJUE que esta calificación se aplica a la información que, en primer lugar, no tenga carácter de público y su divulgación, en segundo lugar, pueda perjudicar a los intereses de quien la haya proporcionado o de terceros o también el correcto funcionamiento del sistema de control de la actividad de las empresas de inversión establecido por la Directiva. Concluye el TJUE, no cabe considerar que toda la

información correspondiente a la entidad supervisada tenga carácter confidencial, en el sentido del artículo54, apartado 1 º de la Directiva 2004/39 y protegida por el secreto profesional.

"Pues bien, conviene recordar que hemos tenido ocasión de señalar en la STS nº 1547/2017, de 16 de octubre de 2017 (RCA.75/2017), STS nº 344/2020 10 de marzo de 2020 (RCA 8193/2018), y STS nº 748/2020 de 11 de junio de 2020 (RCA 577/2019), respecto a los límites oponibles frente al acceso a la información pública, que: "[...] La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información».

"De modo que solo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas, así lo dispone el artículo 14.2 de la Ley 19/2013: «[...] 2. La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso". En consecuencia, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración y solo resulta posible cuando concurra uno de los supuestos legalmente establecido, que aparezca debidamente acreditado por quien lo invoca y resulte proporcionado y limitado por su objeto y finalidad».

"El Director General sostiene en su resolución que la información solicitada es confidencial por estar protegida de forma genérica por el secreto profesional, pero sin razonar de forma suficiente en qué medida los planes de aplicación, una vez excluidos los datos confidenciales, debían permanecer con este carácter, siendo insuficiente la mera mención de un supuesto secreto profesional, el cual no basa en ninguna norma jurídica.

"La Ley permite la posibilidad de calificar cierta información o datos como confidenciales y establecer ciertos límites a la información solicitada, pero lo que no es aceptable es afirmar que toda información relacionada con la materia, debe ser excluida del ámbito de la Ley 19/2013, ni afirmar de forma genérica que la revelación de los planes de aplicación pueda condicionar su posición en el mercado frente a sus competidores.

"Sexto: la base del Director General para denegar nuevamente el acceso a la información solicitada, se basa, tras una larga perorata en el test de daños realizado por la mencionada Dirección General.

"En este test de daños la Dirección General sitúa el daño hipotético en la categoría de lo real y pese a quien pese, incluida la Dirección General un test de daños, de acuerdo al criterio 1/2019 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno debe indicar claramente que el perjuicio debe ser definido, indubitado y concreto. Además dicho daño debe ser sustancial, real, manifiesto y directamente relacionado con la divulgación de la información.

"Sobre este respecto, la Dirección General elucubra que la divulgación de la información solicitada puede ocasionar un daño reputacional y argumenta tal daño en noticias de medios de comunicación relativas a la divulgación errónea de la presencia de una bacteria en pepinos procedentes de Almería y otras concernientes a calidad de productos agrícolas.

"Tal argumentación carece de toda lógica, porque la información solicitada es referente a las aplicaciones aéreas de ciertos productos fitosanitarios.

"Es decir, es información sobre productos fitosanitarios autorizados excepcionalmente para su aplicación aérea para determinados usos, lo cual no supone nunca puede suponer una información errónea, ni vergonzante, ni mucho menos una merma reputacional, por cuanto la aplicación de estos productos fitosanitarios no es obligatoria, sí no por el contrario voluntaria y realizada a petición del sector (grupo de agricultores, mercantiles) que las han aplicado.

"Séptimo: nos sorprende muy negativamente la mención realizada por el Director General a algunos argumentos expuestos por las organizaciones objeto de la consulta referidos a la Ley de Protección de Datos.

"Estas organizaciones, como el propio Director General parecen desconocer el objeto de esta Ley, lo cual sí es disculpable en las organizaciones, no lo es en el caso del Director General que este sus responsabilidades se sobrentiende el conocimiento de las normas jurídicas que debe manejar en el normal desempeño de su actividad, como es la Ley de Protección de Datos en relación con el derecho a la información.

"En este sentido la Ley clarifica de forma clara y concisa en su artículo primero que tiene por objeto:

"a) Adaptar el ordenamiento jurídico español al Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de sus datos personales y a la libre circulación de estos datos, y completar sus disposiciones.

"El derecho fundamental de las personas físicas a la protección de datos personales, amparado por el artículo 18.4 de la Constitución, se ejercerá con arreglo a lo establecido en el Reglamento (UE) 2016/679 y en esta ley orgánica.

"b) Garantizar los derechos digitales de la ciudadanía conforme al mandato establecido en el artículo 18.4 de la Constitución.

"Es decir, está ley es de aplicación a las personas físicas y no jurídicas, como tampoco resulta de aplicación a las personas físicas en el ejercicio de su profesión (letra c) del apartado segundo, del artículo primero, del Reglamento General de Protección de Datos), como es el caso de los profesionales que han elaborados los planes de aplicación.

"Octavo: el Director General también argumenta el test del daño en que la divulgación de la información «supondría graves daños económicos a los agricultores afectados, que derivarían sin lugar a dudas en el

ejercicio, por parte de estos últimos, de acciones de responsabilidad patrimonial sobre las administraciones públicas que pudieran dar acceso a la citada información».

"Nuevamente, el Director General confunde lo hipotético con lo real y en base a esta confusión argumenta su denegación a la información, dado que empleo el tiempo condicional "supondrían", el cual denota hipótesis y no certeza.

"Simplemente reiterar que estamos solicitando información sobre las medidas de aplicación especificadas en las resoluciones de autorización excepcional de los productos fitosanitarios mencionados.

"A este respecto, el artículo 29, del RD 1311/2012, en su primer párrafo establece que «el órgano competente de la comunidad autónoma llevará una base de datos de las solicitudes y autorizaciones de las aplicaciones aéreas, y pondrá a disposición del público la información pertinente contenida en ella, haciendo referencia en cualquier caso a la zona, fecha y momento del tratamiento, así como al producto fitosanitario utilizado».

"Es decir, en contra de lo indicado por el Director General existe una obligación de información activa que incumple sistemáticamente la Dirección General sobre la puesta a disposición del público sobre la zona, fecha y momento del tratamiento y, producto utilizado. Por lo que parece indubitable que no puede existir ninguna cortapisa al derecho a la información, cuando éste es obligado por una disposición legal.

"A mayor abundamiento, el documento denominado «Manual de procedimiento para la tramitación de solicitudes de aplicación aérea de productos fitosanitarios en el ámbito agrario» de 26/09/2018, elaborado por el Servicio de Sanidad Vegetal de la Junta de Andalucía,referenciado como DGPAG/SSV/PF/2018/6, sobre las obligaciones de información específica lo que a continuación se transcribe:

"4.12 Pulverización aérea en zonas próximas a zonas abiertas al público

"En caso de que se pretendan realizar aplicaciones próximas a zonas abiertas al público, se deberá incluir una descripción de las medidas específicas para la gestión del riesgo con objeto de velar porque no se produzcan efectos adversos en la salud de los circundantes.

"En todo caso, será obligatoria la señalización permanente de la zona de tratamiento y sus proximidades durante el periodo de ejecución de las aplicaciones.

"Asimismo, se deberán exponer todas las acciones llevadas a cabo con objeto de evitar la presencia de colmenas en la zona objeto de las aplicaciones.

"4.13 Pulverizaciones colectivas

"En aquellos casos en los que se realicen pulverizaciones colectivas, se deberá recabar la autorización expresa de cada uno de los agricultores titulares de los cultivos objeto de la solicitud o del representante legal de la entidad que los agrupe en su caso, salvo que las aplicaciones sean declaradas obligatorias y de utilidad pública.

"En caso de que la entidad solicitante sea una API o ATRIA se podrá sustituir el requisito establecido en el párrafo anterior por la presentación de una declaración responsable del representante legal de la entidad, al estar incluido el control de plagas en el objeto social de la misma. En caso de que además se tenga intención de tratar parcelas no incluidas en la agrupación, se deberá aportar la autorización expresa de sus titulares o, en su defecto, declaración responsable de que se poseen. No obstante, en aquellos casos en los que sea necesario presentar la solicitud para aplicación aérea con anterioridad a la presentación de la declaración PRIN, se deberá presentar una relación de las parcelas incluidas en la API o ATRIA por parte de un representante legal de la misma.

"4.14 Información sobre la ejecución de las aplicaciones aéreas a otros interesados.

"Los solicitantes deberán detallar las medidas que aplicarán para la informar sobre la realización de las aplicaciones aéreas a otros interesados, tales como ayuntamientos, asociaciones agrarias, Oficinas Comarcales Agrarias o apicultores.

"En concreto, será obligatorio que los solicitantes se informen de la ubicación de las explotaciones apícolas ubicadas en la zona de tratamiento con el objeto de que puedan avisar a sus titulares antes de realizar las aplicaciones con objeto de no provocar daños sobre éstas, además de establecer las preceptivas franjas de seguridad a su alrededor, detallándose en el Plan de Aplicación las acciones realizadas en este sentido.

"Este documento obliga a los aplicadores a informar a otros interesados que hemos de identificar como un público plural, por lo que de haberse cumplido con este deber, la información ya es pública y sí no se ha cumplido igualmente se tiene la obligación de ser pública, a parte de abrir los correspondientes expedientes de infracción por incumplimiento de este deber.

"Como ya ha sido mencionado anteriormente, ni los aplicadores ni la propia administración en representación del Director General conocen las normas españolas y andaluzas de información activa, ni mucho menos arbitrar de forma ponderada y ajustada a Derecho el acceso a la información.

"Noveno: el criterio interpretativo 1/2019 añade a lo ya mencionado que una vez constatada la existencia del daño y su impacto, deberá procederse a la ponderación de la existencia de un interés prevalente que marcará, en última instancia, el peso de dicho daño en los intereses económicos y comerciales frente al interés legítimo existente en conocer la información concreta a divulgar.

"Si bien, como ya hemos indicado por mucho que lo haya intentado el Director General no ha satisfecho concretar el daño sustancial, real y manifiesto de la divulgación de la información, lo que nos sumerge en un mundo de hipótesis, ficticio e impreciso, lo que resulta evidente es que en ningún caso toma en consideración el interés legítimo en conocer la información solicitada.

"Ésta como ya ha sido reiterado se refiere a productos fitosanitarios regulados en el Reglamento UE 1107/2009, el cual tiene como objeto la protección de la salud humana, el medio ambiente y la salud animal.

"Es más, como ya ha sido reconocido por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (Resolución 705/2019) este tipo de información es de remarcado interés público, dado que por su naturaleza afecta a los ciudadanos en general, a través de la cadena alimentaria.

"Por otro lado, debemos destacar que la información que cercena la Administración se refiere a aplicaciones aéreas excepcionales de productos fitosanitarios, las cuáles han requerido, a su vez, de una autorización excepcional por parte de la Dirección General de Sanidad de la Producción Agraria del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

"Nos encontramos ante una doble excepcionalidad, la primera por cuanto permite la aplicación área de productos fitosanitarios, la cual está prohibida salvo excepciones y la segunda que permite el uso de productos fitosanitarios no autorizados para este tipo de aplicación.

"La razón de la prohibición general, salvo excepciones debidamente justificadas de acuerdo a lo establecido al respecto en el RD 1311/12 las encontramos en el considerando 14 de la Directiva 128/2009 que transpone.

"Este considerando indica que «la pulverización aérea de plaguicidas puede causar efectos negativos significativos en la salud humana y el medio ambiente, sobre todo por la deriva de la pulverización. Por tanto, la pulverización aérea debe prohibirse en general, con posibles excepciones en los casos en que presente claras ventajas en términos de menor impacto en la salud humana y el medio ambiente en comparación con otros métodos de pulverización o cuando no haya ninguna alternativa viable, siempre que se empleen las mejores técnicas disponibles para reducir la deriva».

"Décimo: Todo esto conlleva que se deba ponderar en cada supuesto concreto los intereses en conflicto, el atendido por la divulgación y el atendido por su denegación. Así lo ha entendido la Audiencia Nacional en su sentencia 452/2016, de 30 de junio, que con respecto a lo que nos atañe indica que «(...) Siguiendo las pautas del Convenio de Aarhus, que los motivos de denegación deberán interpretarse de forma restrictiva y que "para ello se ponderará en cada caso concreto el interés público atendido con la divulgación de una información con el interés atendido con su denegación». Esta ponderación de intereses debe efectuarse en cada caso concreto incluso en aquellos casos en los que el legislador nacional haya establecido disposiciones de carácter general que permitan facilitar esa apreciación comparada de los intereses en juego (Así ha interpretado el Tribunal de Justicia el artículo 4 de la Directiva 2003/4, del que es fiel reproducción el artículo 13 de la Ley 27/2006 – STJUE, Sala 4ª, de 16 de diciembre de 2010 (...)".

"Además, de lo expuesto, mencionamos que el menoscabo del interés atendido por la denegación debe ser real y no hipotético, tal como indica la Sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 13 de septiembre de 2013 (asunto T-111711, Client Earth contra la Comisión Europea".

"Esta sentencia en su apartado 51 indica lo siguiente:

"En efecto, el riesgo de menoscabar el interés protegido debe ser razonablemente previsible y no meramente hipotético (sentencia del Tribunal de Justicia de 1 de julio de 2008, Suecia y Turco/Consejo, C-39/05 P y C-52/05 P, Rec. p. I-4723, apartados 43 y 63).

"Sobre esta base, la falta de mención del Director General de la ponderación de los intereses en conflicto, su nula justificación de que ni tan siquiera se haya realizado esta ponderación, nos sumerge en los confines de lo hipotético, nada razonablemente previsible encontramos porque no existe.

"Todo lo expresado en nuestros comentarios es causa suficiente de la anulación de la resolución del Director General

"Sobre la base de lo alegado solicitamos que nos sea restituido nuestro derecho a la información".

Cuarto. Tramitación de la reclamación.

1. El 19 de abril de 2022 el Consejo dirige a la persona reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación. El mismo día se solicitó a la entidad reclamada copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación. Dicha solicitud es comunicada asimismo por correo electrónico de fecha 19 de abril de 2022 a la Unidad de Transparencia respectiva.

2. El 29 de abril de 2022 la entidad reclamada presenta escrito de respuesta a este Consejo, en el que se incluye cierta documentación relacionada con la petición de información. La entidad manifiesta lo siguiente, en lo que ahora interesa:

"En relación a los comentarios realizados por el interesado en su reclamación, se ratifica lo indicado en la Resolución de 24/01/2022, en base a los siguientes argumentos incluidos en la misma:

"Comentarios Quinto, Sexto y Décimo:

"Los documentos solicitados tienen una relevancia importante en cuanto que afecta a otros intereses que son igualmente protegibles tales como los intereses económicos y comerciales (ex artículo 14.1.h) LTAIBG) de las empresas afectadas (los usuarios de dichas autorizaciones se encuadran en el ámbito empresarial o comercial) en cuanto que un conocimiento por parte de los terceros de la utilización mediante aplicación aérea aunque fuera excepcional de esta formulación perjudicará en cierta medida su posición en el mercado de cara a la comercialización de los productos agrícolas producidos comprometiendo la posición competitiva que dichas empresas ocupan.

"En relación con lo expuesto, cabe poner de manifiesto que el suministro de la información solicitada produce perjuicios a los productores y, por extensión, a la Administración.

(...)

"No se trata, por tanto, sólo de que la cosecha de arroz procedente de las fincas que han recibido aplicaciones aéreas de esta formulación debidamente autorizada para ello pierdan valor frente a sus competidores, sino que compromete de modo real y actual, y no meramente potencial, a todo el sector dedicado, en el ámbito geográfico en el que el cultivo del arroz esta generalizado, a la distribución de los productos agrícolas, no solo arroz, procedentes de dichos lugares.

"Existen precedentes notorios en este sentido, como ocurrió en el año 2011 con la divulgación, errónea, de la presencia de Escherichia coli en los pepinos procedentes de Almería. Dicha divulgación, si bien no se debió a una solicitud de acceso a la información, produjo efectos devastadores pues el daño reputacional relacionado con la falta de calidad alimentaria de los productos causó un irreparable descenso en el consumo de dichos productos.

"Sin perjuicio de lo ya señalado, el acceso a los datos concretos de empresarios y profesionales que emplean los productos fitosanitarios para el control de piricularia también un daño directo e inmediato en la medida en que la divulgación de la presencia de este organismo nocivo en fincas concretas ocasiona una evidente disminución del valor de las mismas, desvalor que resulta injustificado dado el carácter autorizado del empleo de estas sustancias activas para remediar la presencia de la piricularia.

"En definitiva, la posición de esta Administración al no permitir el acceso a la información solicitada ha venido precedida de una adecuada ponderación de los intereses en juego, el de acceso a la información pública por un lado y los económicos y comerciales por otro, ya que sería muchísimo más grave generar esos perjuicios económicos y comerciales a los particulares afectados, o incluso a todo un sector, que el denegar el derecho a la información solicitada, la cual no afecta a intereses públicos necesitados de protección. En este sentido, un análisis individualizado de la situación y la realización del test de daños, resulta proporcionado de acuerdo con lo hasta ahora expuesto.

"B/ Por otra parte, si la Administración fuera responsable del suministro de la información que perjudica a los productores, se le podría imputar un funcionamiento anormal del servicio público y obligar a indemnizar los daños causados por la comunicación de la misma.

"Las solicitudes realizadas en el marco de la LTAIBG deben responder a fines legítimos, y la legitimidad de la petición por el reclamante de datos concretos sobre empresas y profesionales resulta comprometida desde el momento en que es el propio Ministerio quien autorizó el uso de la formulación indicada mediante su aplicación terrestre y mediante autorización excepcional para su aplicación aérea de conformidad con lo dispuesto en el artículo 53 del Reglamento (UE) n.º 1107/2009.

(...)

"En relación al trámite de audiencia realizado a terceros en aplicación del artículo 19.3 de la LTAIBG sobre la información relativa a los puntos PRIMERO Y TERCERO, los promotores de las aplicaciones aéreas han manifestado y justificado su oposición a que se facilite la información correspondiente a estos puntos de la solicitud de información objeto de reclamación, en aplicación del artículo 18.1.h) de la LTAIBG y ante el

perjuicio para los intereses económicos y comerciales que ocasionará facilitar esta información para los agricultores que han hecho objeto de estos productos fitosanitarios y al sector agrícola andaluz con carácter general, entre otros motivos."

3. El 9 de septiembre de 2022 se remite a la entidad reclamada oficio en virtud de lo previsto en el artículo 24.3 LTAIBG en el que se solicita que notifique el trámite de audiencia a las organizaciones afectadas, a las cuales les fue concedido en su día por ese órgano, en base a la aplicación de lo establecido por el artículo 19.3 LTAIBG.

Con fecha 17 de octubre de 2022 tiene entrada en el Consejo oficio de la entidad reclamada al que se adjuntan las alegaciones de las entidades afectadas, manifestando su oposición a la concesión de la información solicitada.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. Sobre la competencia para la resolución de la reclamación.

1. De conformidad con lo previsto en los artículos 24 LTAIBG y 33 LTPA, en relación con lo dispuesto en el artículo 3.1.a) LTPA, al ser la entidad reclamada Administración de la Junta de Andalucía, el conocimiento de la presente reclamación está atribuido a la competencia de este Consejo.

2. La competencia para la resolución reside en el Director de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1. b) LTPA.

3. Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, *"[e]l personal funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en materias propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la autoridad"*, con las consecuencias que de aquí se derivan para los sujetos obligados en relación con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.

Segundo. Sobre el cumplimiento del plazo en la presentación de la reclamación.

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo en el artículo 24.2 LTAIBG la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

Sobre el plazo máximo de resolución, el artículo 32 LTPA establece que las solicitudes deberán resolverse y notificarse en el menor plazo posible. En el ámbito de la entidad reclamada, el plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de 20 días hábiles desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver, salvo que la entidad hubiera establecido uno menor.

Sobre el silencio administrativo, establece el artículo 20.4 LTAIBG que transcurrido del plazo máximo de resolución sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada. A su vez, los artículos 20.1 LTAIBG y artículo 32 LTPA establecen que el plazo máximo de resolución podrá ampliarse por el mismo plazo, respectivamente, en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.

2. En el presente supuesto la solicitud fue respondida el 28 de enero de 2022, y la reclamación fue presentada el 23 de febrero de 2022,por lo que la reclamación ha sido presentada en plazo, conforme a lo previsto en el artículo 24.2 LTAIBG y el artículo 124 LPAC.

Tercero. Consideraciones generales sobre el derecho de acceso a la información pública

1. Constituye "información pública" a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia, *"los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*" [art. 2 a) LTPA].

Según establece el artículo 24 LTPA, "*[t]odas las personas tienen derecho de acceder a la información pública veraz [...] sin más limitaciones que las contempladas en la Ley*". Y el artículo 6 a) LTPA obliga a que su interpretación y aplicación se efectúe tomando en consideración el "*principio de transparencia, en cuya virtud toda la información pública es en principio accesible y sólo puede ser retenida para proteger otros derechos e intereses legítimos de acuerdo con la Ley*".

La legislación reguladora de la transparencia, pues, se fundamenta y estructura en torno a una regla general de acceso a la información pública, que únicamente puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permiten su restricción o denegación.

2. Las causas de inadmisión se encuentran enumeradas en el artículo 18 («Causas de inadmisión») LTAIBG, y su aplicación debe ser objeto de una interpretación restrictiva y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado (Resolución CTPDA 451/2018, FJ 5º).

Sobre ello nos dice el Tribunal Supremo en la Sentencia n.º 1547/2017, de 16 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera):

> *"La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. [...] Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es*

un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley..." (Fundamento de Derecho Sexto).

3. Los límites al derecho de acceso están contenidos en el artículo 14 LTAIBG, y al igual que las causas de inadmisión, deben ser interpretados restrictivamente y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado en cada caso concreto.

Cuarto. Consideraciones de este Consejo sobre la materia objeto de la reclamación.

Antes de analizar la posible aplicación de los límites invocados por el órgano reclamado, conviene realizar algunas consideraciones sobre las autorizaciones respecto a las que se solicita información, que se encuentran reguladas en la normativa sobre comercialización y utilización de productos fitosanitarios.

1. En el apartado 1) de la solicitud de información pública que nos ocupa se solicita conocer las autorizaciones especiales solicitadas en el año 2020 para la aplicación aérea de determinados productos fitosanitarios, con objeto de combatir la piricularia del arroz, así como los planes de aplicación correspondientes. La necesidad de tales autorizaciones deriva de que, como señala el considerando (14) de la Directiva 2009/128/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, *"la pulverización aérea de plaguicidas puede causar efectos negativos significativos en la salud humana y el medio ambiente, sobre todo por la deriva de la pulverización. Por tanto, la pulverización aérea debe prohibirse en general, con posibles excepciones en los casos en que presente claras ventajas en términos de menor impacto en la salud humana y el medio ambiente en comparación con otros métodos de pulverización o cuando no haya ninguna alternativa viable, siempre que se empleen las mejores técnicas disponibles para reducir la deriva".* De conformidad con esta declaración, en el Capítulo IV de la citada Directiva se establecen los casos especiales y las condiciones que deberán cumplirse para poder practicar una pulverización aérea de este tipo de productos.

Esta Directiva se ha incorporado al derecho español mediante el Real Decreto 1311/2012, de 14 de septiembre, por el que se establece el marco de actuación para conseguir un uso sostenible de los productos fitosanitarios, que en su Capítulo VI regula la aplicación aérea de productos fitosanitarios. El citado Real Decreto parte de la premisa de que las aplicaciones aéreas de productos fitosanitarios están prohibidas, si bien permite su realización en determinados casos especiales, por lo que para su ejecución, en todo caso, se deberán cumplir los requisitos establecidos en su artículo 27 (que no se disponga de una alternativa técnica y económicamente viable, o que las existentes presenten desventajas en términos de impacto en la salud humana o el medio ambiente, y que se considere el posible impacto sobre la salud humana, adoptándose medidas específicas para la gestión del riesgo para velar que no se produzcan efectos adversos, si la zona tratada está próxima a zonas habitadas o transitadas) y estar autorizadas, en el caso de la comunidad autónoma de Andalucía, por la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural en el ámbito agrícola.

Según el artículo 28, las solicitudes de autorizaciones especiales de aplicaciones aéreas deberán ir acompañadas de un plan de aplicación que deberá ser aprobado por el órgano competente.

2. En cuanto al apartado 3) de la solicitud de información pública que examinamos se solicita también conocer cuántas solicitudes de autorización excepcionales han sido solicitadas a la Dirección General de Sanidad de la Producción Agraria al amparo del artículo 53 del Reglamento (CE) nº 1107/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, relativo a la comercialización de productos fitosanitarios. En los considerandos del citado Reglamento se declara que la utilización de productos fitosanitarios es una de las formas más importantes de proteger la producción vegetal contra organismos nocivos y de mejorar la producción agrícola, pero que, al mismo tiempo, tales productos pueden tener efectos desfavorables en la producción vegetal, para los seres humanos, los animales y el medio ambiente. Por ello, el Reglamento trata de salvaguardar la competitividad de la agricultura comunitaria, a la vez que garantizar que las sustancias o productos producidos o comercializados no tienen efectos nocivos en la salud humana o animal ni efectos inaceptables en el medio ambiente, permitiendo, en casos excepcionales, que los Estados miembros autoricen productos fitosanitarios que no reúnen las condiciones previstas en dicho Reglamento si ello es necesario debido a un peligro o una amenaza para la producción vegetal o los ecosistemas que no pueda atajarse por otros medios razonables. En concreto, el artículo 53 del citado Reglamento dispone que en circunstancias especiales, un Estado miembro podrá autorizar, por un período no superior a 120 días, la comercialización de productos fitosanitarios para una utilización controlada y limitada, si tal medida fuera necesaria debido a un peligro que no pueda controlarse por otros medios razonables. El Estado miembro de que se trate deberá proporcionar información detallada sobre la situación y cualquier medida adoptada para garantizar la seguridad de los consumidores.

3. Debe reseñarse por último la importancia que la normativa expuesta otorga al suministro de información a la ciudadanía en general en esta materia. Así, el considerando (10) de la Directiva 2009/128/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009 establece que, teniendo en cuenta los posibles riesgos derivados del uso de los plaguicidas, el público en general debe estar mejor informado de los efectos globales de su uso mediante campañas de sensibilización, información difundida a través de los comerciantes, y otras medidas adecuadas. En concreto, el artículo 7.1 dispone que los Estados miembros adoptarán medidas para informar al público en general, y para poner a su disposición información precisa y equilibrada sobre los plaguicidas, especialmente en relación con los riesgos resultantes de su uso y los posibles efectos agudos y crónicos para la salud humana, los organismos no objetivo y el medio ambiente, así como sobre la utilización de alternativas no químicas. El artículo 29 del referido Real Decreto 1311/2012, de 14 de septiembre, dispone también que el órgano competente de la comunidad autónoma llevará una base de datos de las solicitudes y autorizaciones de las aplicaciones aéreas, y pondrá a disposición del público la información pertinente contenida en ella, haciendo referencia en cualquier caso a la zona, fecha y momento del tratamiento, así como al producto fitosanitario utilizado.

A su vez el considerando (44) del Reglamento (CE) nº 1107/2009 incide en la necesidad de establecer disposiciones sobre la información referente al uso de los productos fitosanitarios para aumentar el nivel de protección de la salud humana y animal y del medio ambiente, garantizando para ello la rastreabilidad de una posible exposición, a fin de aumentar la eficiencia del seguimiento y del control.

Quinto.- Consideraciones de este Consejo sobre el objeto de la reclamación.

1. El objeto de esta reclamación es la respuesta ofrecida a la solicitud de información que contenía tres peticiones relativas al uso de un determinado producto fitosanitario. La respuesta denegó el acceso a la primera y tercera de las peticiones, y ofreció respuesta satisfactoria a la segunda. Por lo tanto, esta reclamación analizará la respuesta a la primera y tercera de las peticiones.

El primer punto de la solicitud de información es el referido a *"las solicitudes de autorizaciones especiales de aplicaciones aéreas y cualquier otros documentos, como el plan de aplicación, contenidos en el artículo 28 del Real Decreto 1311/2012 de las autorizaciones especiales".*

La entidad reclamada denegó la información solicitada, alegando lo previsto en el artículo 14.1, apartados j), h) y k) LTAIBG.

En relación con lo previsto en el artículo 14.1.j) LTAIBG, se alega en concreto por la entidad reclamada que *"no es posible facilitar los planes de aplicación presentados, debido a que se considera que los mismos son documentos de carácter técnico y se vulneraría el secreto profesional de los promotores de las aplicaciones que los han elaborado o han encargado su elaboración, en el sentido de lo establecido por el artículo 14.1.j) de la Ley 19/2013".*

La valoración de aplicación de dicho límite debe resolverse de conformidad con lo que dispone el apartado 2 del art. 14 LTAIBG: *"La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso"*. Disposición que reproduce en términos literales el artículo 25.3 LTPA.

Pues bien, según viene sosteniendo de forma constante este Consejo, de la lectura conjunta de tales preceptos (art. 14.1 y 2 LTAIBG y art. 25.3 LTPA) se desprende que la aplicación de los límites se articula como un proceso argumentativo que se despliega en tres fases o momentos sucesivos:

> *"[...] la aplicación de los límites previstos en el art. 14.1 LTAIBG ha de efectuarse en el curso de un proceso integrado por los siguientes pasos: en primer término, debe constatarse que los "contenidos o documentos" [art. 2.a) LTPA] a los que se quiere acceder inciden realmente en la materia definitoria del límite en cuestión (...); acto seguido, ha de identificarse el riesgo de un perjuicio "concreto, definido y evaluable" en el supuesto de concederse el acceso, así como argumentarse la existencia de una relación de causalidad entre el perjuicio y la divulgación de la información solicitada; y finalmente, una vez superado este test, aún habría de determinarse, atendiendo a las circunstancias concurrentes en el caso concreto, si los beneficios derivados de la evitación del perjuicio han de prevalecer sobre los intereses públicos o privados que pueda conllevar la difusión de la información" (así, entre otras, las Resoluciones 81/2016, FJ 6º; 120/2016, FJ 3º, 31/2017, FJ 4º; 52/2017, FJ 4º y 143/2019, FJ 5º).*

Por consiguiente, el primer paso que el operador jurídico ha de emprender para valorar adecuadamente la aplicabilidad de los límites a los casos concretos reside en comprobar si cabe identificar "*el riesgo de un perjuicio «concreto, definido y evaluable» en el supuesto de concederse el acceso*", así como la existencia de "una relación de causalidad entre el perjuicio y la divulgación de la información solicitada" (Resoluciones 81/2016,

120/2016, 31/2017 y 52/2017). Según viene puntualizando de modo constante la jurisprudencia acuñada en el marco de la Unión Europea, para que pueda legítimamente restringirse el derecho de acceso ha de invocarse el riesgo de un menoscabo al interés protegido por el límite que "*debe ser razonablemente previsible y no puramente hipotético*" [Sentencia de 15 de septiembre de 2016 (Herbert Smith Freehills/Consejo), apartado 33; Sentencia de 17 de octubre de 2013 (Consejo/Access Info Europe), apartado 31; Sentencia de 21 julio de 2011 (Suecia/ MyTravel y Comisión), apartado 76; Sentencia de 1 de julio de 2008 (Suecia y Turco/Consejo), apartado 43; asimismo, la Sentencia de 13 de abril de 2005 (Verein für Konsumenteninformation/Comisión), apartado 69]. O para decirlo en los términos que ya empleó este Consejo en la Resolución 42/2016, "*la aplicación de este límite exige que se argumente la existencia de un riesgo real, actual y concreto para tales intereses, no bastando la exposición de meras conjeturas ni la mención de remotas o hipotéticas posibilidades de que se irrogue un perjuicio con motivo de la divulgación de la información" (FJ 9º)*.

Procede analizar pues si concurren estas circunstancias para el límite en cuestión que resultarían de aplicación a este supuesto.

Ya se indicó por este Consejo en la referida Resolución 727/2021, de 10 de noviembre de 2021, que aun aceptando que las solicitudes y los planes de aplicación presentados por los promotores de aplicaciones aéreas de productos fitosanitarios que ahora nos ocupa pudieran estar parcialmente incluidos por el citado límite o por otros de los establecidos en el artículo 14 LTBG, no se satisface el resto de los requisitos precisos para la aplicación del límite. No se explicita ni concreta por el órgano reclamado el eventual perjuicio al secreto profesional que acarrearía facilitar esta concreta información; por todo ello, a juicio de este Consejo, la entidad reclamada no ha argumentado de forma lo suficientemente persuasiva que conceder el acceso a la información entrañe un riesgo de perjuicio de tal naturaleza que permita la aplicación del límite en cuestión.

2. El segundo de los motivos alegados por la entidad reclamada para no facilitar esta primera petición es que *"...los documentos solicitados tienen una relevancia importante en cuanto que afecta a otros intereses que son igualmente protegibles tales como los intereses económicos y comerciales (ex artículo 14.1.h) LTBG) de las empresas afectadas (los usuarios de dichas autorizaciones se encuadran en el ámbito empresarial o comercial) en cuanto que un conocimiento por parte de los terceros de la utilización mediante aplicación aérea aunque fuera excepcional de esta formulación perjudicará en cierta medida su posición en el mercado de cara a la comercialización de los productos agrícolas producidos comprometiendo la posición competitiva que dichas empresas ocupan.*

En la Resolución de 24 de enero de 2022 de la Dirección General de Producción Agrícola y Ganadera se incide por la entidad reclamada en alegar los perjuicios que se causarían a los productores y a los titulares de las fincas afectadas si se suministrara la información solicitada, llegando a afirmar que "*es indudable que el acceso a la información de las concretas empresas y profesionales que emplean las sustancias activas azoxistrobin 20% + difenoconazol 12,5% % para el control de la piricularia en el cultivo del arroz, productos cuyo uso no es solo perfectamente legal, de hecho esta formulación se encuentra autorizada para su aplicación terrestre en multitud de cultivos entre los que se incluye el arroz y de ahí la concesión de su autorización excepcional para su aplicación aérea en el cultivo del arroz concedida por el Ministerio de Agricultura, sino absolutamente necesario para el propio proceso productivo, y la divulgación de dicha información por el solicitante del acceso a la información, produce de*

modo inmediato e indefectible un daño reputacional que coloca a dichas empresas y profesionales, y, por extensión, a todos aquellos que en el mismo ámbito territorial realizan actividades productivas idénticas en una posición de desventaja en el mercado, aunque no hayan hecho uso de estos productos, y que afectaría indubitadamente a un sector económico de primordial importancia en Andalucía".

En lo concerniente al límite relativo a los intereses económicos y comerciales, conviene comenzar indicando que los intereses en los que se puede basar la Administración para denegar el acceso no son sólo "*los intereses propios de la concreta institución a la que se solicita la información, sino que también puede recurrirse a este límite en defensa de los intereses del sector privado*", según sostuvimos en el FJ 8º de la Resolución 42/2016.

Por lo demás, parece evidente que la pretensión de mantener reservados ciertos datos comerciales constituye una manifestación fundamental de los intereses protegidos por el artículo 14.1.h) LTAIBG. Y en la Resolución 120/2016 (FJ 5º) ya tuvimos ocasión de realizar una aproximación al alcance de estos intereses al abordar la noción de "secreto comercial", que partía -como no podía ser de otra manera- del sistema conceptual de la Directiva (UE) 2016/943 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2016, relativa a la protección de los conocimientos técnicos y la información empresarial no divulgados (secretos comerciales) contra su obtención, utilización y revelación ilícitas:

> *"[...] de la repetida Directiva cabe inferir determinados elementos estructurales del concepto "secreto comercial", los cuales, por lo demás, ya se habían asumido con anterioridad en otros países de nuestro entorno [así, la Sentencia del Tribunal Constitucional federal alemán, de 14 de marzo de 2006, número marginal 87, BVerfGE 115, 205 (230)]. Por una parte, la información que se quiere mantener secreta debe versar sobre hechos, circunstancias u operaciones que guarden conexión directa con la actividad económica propia de la empresa. Por otro lado, debe tratarse de una información que no tenga carácter público, esto es, que no sea ya ampliamente conocida o no resulte fácilmente accesible para las personas pertenecientes a los círculos en que normalmente se utilice ese tipo de información. En tercer término, debe haber una voluntad subjetiva de mantener alejada del conocimiento público la información en cuestión. Y, finalmente, dado que no basta con la concurrencia de este elemento subjetivo, también es necesaria la existencia de un legítimo interés objetivo en mantener secreta la información de que se trate. Interés objetivo que, obviamente, debe tener naturaleza económica, y que cabrá identificar -por ceñirnos a lo que a este caso concierne- cuando la revelación de la información refuerce la competitividad de los competidores de la empresa titular del secreto, debilite la posición de ésta en el mercado o le cause un daño económico al hacer accesible a los competidores conocimientos exclusivos de carácter técnico o comercial".*

La transposición de la Directiva se realizó a través de la Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales, cuyo artículo 1 establece una definición de secreto empresarial que coincide con la indicada anteriormente.

En un sentido similar se ha pronunciado el Criterio Interpretativo 1/2019, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que define los intereses económicos y comerciales como:

> "*… aquéllas posiciones ventajosas o relevantes del sujeto o sujetos en el ámbito del mercado o de la creación y producción de bienes y servicios cuya divulgación pudiera comprometer la competencia entre ellos y otros sujetos o la integridad de los procesos de negociación en que intervengan".*

Como antes indicamos, el siguiente paso que el operador jurídico ha de emprender para valorar adecuadamente la aplicabilidad de los límites a los casos concretos reside en comprobar si cabe identificar "*el riesgo de un perjuicio "concreto, definido y evaluable" en el supuesto de concederse el acceso*", así como la existencia de "*una relación de causalidad entre el perjuicio y la divulgación de la información solicitada*" (Resoluciones 81/2016, 120/2016, 31/2017 y 52/2017), en los términos indicados anteriormente por la jurisprudencia y por nuestra doctrina.

El citado Criterio Interpretativo establece las siguientes pautas para considerar que se produce un daño a los intereses económicos y comerciales:

1º. Valorar todas las cuestiones que resulten de aplicación con identificación de los intereses económicos y comerciales que se ven afectados.

2º. Destacar la incidencia comercial o económica de la información que se solicita.

3º. Valorar en qué medida concreta proporcionar la información dañaría los intereses económicos y comerciales de una organización. Para ello, se pueden aportar datos concretos, objetivos, evaluables y efectivos que avalen la posible aplicación del límite y su incidencia en la posición competitiva de la entidad afectada. En la determinación del daño es importante analizar si la información a proporcionar es de común conocimiento o si la misma es fácil de averiguar o reproducir por parte de los competidores, en el caso de que la actividad se desarrolle en concurrencia competitiva.

4º. Determinar el nexo causal entre el acceso a la información solicitada y el daño a los intereses económicos y comerciales de la entidad presuntamente perjudicada.

Respecto al daño para los intereses económicos y comerciales alegado por la entidad reclamada, la reclamante argumenta que la Dirección General elucubra que la divulgación de la información solicitada puede ocasionar un daño reputacional, lo que a su juicio carece de toda lógica *"…porque la información solicitada es referente a las aplicaciones aéreas de ciertos productos fitosanitarios. Es decir, es información sobre productos fitosanitarios autorizados excepcionalmente para su aplicación aérea para determinados usos, lo cual no supone nunca puede suponer una información errónea, ni vergonzante, ni mucho menos una merma reputacional, por cuanto la aplicación de estos productos fitosanitarios no es obligatoria, sí no por el contrario voluntaria y realizada a petición del sector (grupo de agricultores, mercantiles) que las han aplicado"*

A juicio de la entidad reclamante, la resolución impugnada no ha concretado el daño sustancial, real y manifiesto de la divulgación de la información, *"…lo que nos sumerge en un mundo de hipótesis, ficticio e impreciso*" ni ha tomado en consideración el interés legítimo en conocer la información solicitada.

Procedería pues analizar si las circunstancias que se exigen para entender que se produce un daño al bien jurídico protegido concurren en este supuesto.

3. Como se ha indicado, el límite referido al perjuicio para los intereses económicos y comerciales de una organización, empresa o persona, como el resto de los límites del artículo 14, no opera de manera automática ni supone *per se* una exclusión directa del derecho de acceso a la información. Antes al contrario, la aplicación de los límites será potestativa, justificada y proporcionada con el objeto y finalidad de protección y atendiendo a las circunstancias del caso concreto.

En cada caso, por tanto, debe hacerse un análisis individualizado de la aplicación del test del daño y de la ponderación de sus circunstancias , no bastando argumentar que la existencia de una posibilidad incierta pueda producir un daño sobre los intereses económicos y comerciales para aplicar el límite con carácter general. El perjuicio debe ser definido indubitado y concreto. Dicho daño debe ser sustancial, real, manifiesto y directamente relacionado con la divulgación de la información.

A la vista de la información contenida en el expediente, no podemos afirmar que el acceso a la información pueda provocar un riesgo real, actual y concreto para los intereses económicos y comerciales de los productores agrarios afectados y profesionales que empleen los productos fitosanitarios para el control de la piricularia, por los motivos que se exponen a continuación.

A este respecto se ha de manifestar que no se concreta ni explicita en la documentación remitida a este Consejo cómo el facilitar información acerca de la aplicación del producto sobre el que se solicita la información, cuyo uso es perfectamente legal y está autorizado por las entidades competentes para ello según indica la entidad reclamada, puede suponer consecuencia negativa alguna, como daño reputacional de las empresas afectadas o disminución del valor de las fincas en las que se emplean los citados productos fitosanitarios para el control de la piricularia.

Aunque la entidad alega que el acceso a la información *"perjudicará en cierta medida su posición en el mercado de cara a la comercialización de los productos agrícolas producidos comprometiendo la posición competitiva que dichas empresas ocupan",* debe reiterarse que no se entiende que facilitar la información sobre la aplicación de un producto fitosanitario autorizado para el cultivo y plaga que se trata pueda perjudicar la "posición en el mercado" de una empresa.

Y es que efectivamente la entidad reclamada no ha concretado qué partes de la información en concreto o en qué modo el acceso a su contenido podría afectar a sus intereses económicos, de los productores agrarios que aplican el producto sobre el que se solicita información. No concurre por tanto la necesaria justificación de los perjuicios exigida por la doctrina casacional del Tribunal Supremo (STS 3530/2017, de 16 de octubre):

"Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley; de manera que limitación prevista en el artículo 14.1.h/ de la Ley 19/2013 no opera cuando quien la invoca no justifica que facilitar la información solicitada puede suponer perjuicio para los intereses económicos y comerciales".

A mayor abundamiento, este Consejo no puede considerar que el riesgo de reclamación de responsabilidades ante un posible suministro de la información por quien pudiera considerarse perjudicado (alegado igualmente por la entidad reclamada como argumento para no facilitar la información) implique un riesgo real, actual y concreto, en tanto en cuanto se trataría por tanto de un daño hipotético y futurible, que no permite constar el grado de certeza exigido para la aplicación de los límites.

En relación con el riesgo de reclamación de responsabilidades referido llama la atención que la propia asociación de productores que en su escrito de alegaciones formulado el 07/10/2022 anuncia que el eventual uso de la información solicitada supondría sin duda graves daños económicos a los agricultores afectados *"...lo que derivarían sin lugar a dudas en el ejercicio, por parte de estos últimos, de acciones de responsabilidad patrimonial sobre las Administraciones Públicas que pudieran facilitar y dar acceso a la citada información",* tenga accesible en su página web la información a cuyo acceso se opone. En efecto, en dicha web puede acceder cualquier persona a la copia del oficio de 31/07/2020 remitido por la Dirección General de la Producción Agrícola y Ganadera notificándole la autorización provisional de la utilización de Azoxistrobin 20% + Difenoconazol 12,5 % para el control integrado de piricularia en arroz, así como a la copia de la Resolución de la Delegación Territorial de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo sostenible, de 10/06/2021, por la que se estimó la solicitud de aplicación aérea de productos fitosanitarios presentada por la referida Asociación para el tratamiento de enfermedades, plagas y malas hierbas que afecten al cultivo del arroz, entre ellas la piricularia en el cultivo del arroz. En dicha Resolución, que como se ha indicado puede consultarse por cualquier ciudadano en la web de la Asociación afectada, puede accederse a la información sobre las parcelas autorizadas para el tratamiento aéreo así como a los datos de los productores de las mismas. Por tanto, al menos en lo que se refiere a esta entidad, difícilmente puede achacarse a la entidad reclamada la provocación de un perjuicio por dar acceso a la información solicitada cuando la misma es fácilmente accesible por parte de cualquier persona que acceda a su página web.

Por tanto, este Consejo no entiende que el citado límite resulte de aplicación a este supuesto.

4. Tampoco puede aceptarse, como alega una de las entidades afectadas, que cualquier información referente a fitosanitarios *"... afectaría de manera significativa a los intereses económicos y comerciales de nuestros agricultores puesto que podría hacer que los consumidores prefirieran arroz producido en otras zonas agrícolas de España..."* puesto que la información sobre las zonas del territorio español donde el Ministerio de Agricultura ha autorizado excepcionalmente la aplicación aérea de productos fitosanitarios

en el cultivo del arroz se encuentra publicada y es localizable en diversas páginas web de administraciones públicas y de asociaciones agrícolas en las que, aunque no aparecen los productores concretos que han practicado esta aplicación, sí permiten tener conocimiento de las zonas o municipios concretos de otras Comunidades Autónomas en los que también se ha autorizado esta práctica.

5. La invocación del artículo 14.1 tiene un doble condicionante y requiere la realización de los denominados test del daño y test del interés. En el anterior apartado, este Consejo ha examinado la realización del test del daño por la entidad reclamada y ha concluido que no se han aportado datos concretos, objetivos, evaluables y efectivos que avalen la posible aplicación del límite y su incidencia en la posición competitiva de las entidades afectadas.

Sentada la anterior conclusión, hay que señalar a meros efectos dialécticos que en la hipótesis de que se hubiese considerado acreditada la certeza de una lesión o perjuicio en el interés protegido, sería necesario analizar en segundo lugar el llamado test del interés, y comprobar si existe en el caso algún interés superior que justifique el acceso solicitado. Con carácter general, existe un interés publico en el acceso a la información pública cuando con ello se facilita la rendición de cuentas y la transparencia acerca de las decisiones tomadas por las administraciones públicas y cuando permite que los ciudadanos tengan un mejor conocimiento de decisiones que toman las administraciones públicas y que afectan a sus vidas, hasta el punto de que tal conocimiento les sirva para cuestionar dichas decisiones.

Tales requisitos se estiman concurrente en el presente caso dado que la información a la que se pretende acceder revela si en los casos autorizados concurrían las condiciones y requisitos reglamentariamente establecidos para que una actividad prohibida (la aplicación aérea de productos fitosanitarios) haya sido administrativamente autorizada, esto es, permite conocer si es inviable realizar el control de la plaga por otros medios o las ventajas que la aplicación aérea ofrece desde el punto de vista de la salud humana, residuos, económico, medioambiental, etc.respecto a otras alternativas. Igualmente permite conocer las medidas específicas de gestión del riesgo que se han autorizado para velar porque no se produzcan efectos adversos en la salud de los circundantes o de cualquier otra información imprescindible para garantizar la correcta aplicación aérea de productos fitosanitarios y mitigar los posibles riesgos sobre la salud humana y el medio ambiente. El acceso a esta información reviste un indudable interés público en la medida en que permite a la ciudadanía conocer cómo se ha tomado una decisión que afecta a una cuestión tan relevante para la salud humana y para el medio ambiente.

Además, y aunque no se prejuzga la incidencia en la seguridad alimentaria al tratarse del uso de productos legalmente autorizados para tratar la plaga y el cultivo al que se refiere la información, la información es también de interés público porque afecta a los ciudadanos en general, y a los agricultores y productores cercanos, en particular. A los primeros, porque estamos hablando del uso de productos fitosanitarios en la cadena alimentaria y a los segundos por la afectación que a sus fincas, cultivos, animales...podría provocar la deriva de la aplicación aérea si esta no se lleva a cabo cumplimiento los requisitos establecidos.

Frente a todo ello, a juicio de este Consejo, no cabe invocar la prevalencia de la protección de intereses económicos o comerciales cuya eventual afectación debería ceder ante el interés público en fiscalizar las autorizaciones otorgadas, que pueden afectan al medio ambiente en general, y a la salud humana a través de la cadena alimentaria, teniendo en cuenta además la importancia que la normativa expuesta anteriormente concede al suministro de información al público en general en la materia relativa al uso de productos fitosanitarios (vg. artículo 26 del Real Decreto 1311/2012, de 14 de septiembre).

6. No puede admitirse la alegación realizada por la entidad reclamada de que los documentos solicitados no se encuentran incluidos en el artículo 29.1 del Reglamento 1311/2012 respecto a la información que se debe disponer a disposición del público. El citado artículo dispone que el órgano competente de la comunidad autónoma pondrá a disposición del público la información pertinente contenida en la base de datos de las solicitudes y autorizaciones de las aplicaciones aéreas, haciendo referencia en cualquier caso a la zona, fecha y momento del tratamiento, así como al producto fitosanitario utilizado. Es decir, el citado artículo establece una información que, como mínimo y en todo caso, deberá ponerse a disposición al público, lo que no implica que la administración no puede conceder el acceso al resto de información contenida en la base de datos cuando ello resulte pertinente.

7. Por último, alega la entidad reclamada para no facilitar la información contenida en el primer punto de la solicitud de información que "a*simismo, también supone un perjuicio para la garantía de confidencialidad (ex artículo 14.1.k) LTBG) en cuanto que ponderando los intereses en juego podríamos entender, que ya existe un órgano de carácter administrativo que se encarga del control y vigilancia de este sector por lo que la intervención de terceros a título particular podría resultar perjudicial en dichas labores".*

Respecto a la aplicación del límite "l*a garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión*", resulta evidente que la LTAIBG se inspiró en el artículo 3 1 k) del Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos, de 18 de junio de 2009, que contempla como un límite del acceso "las deliberaciones dentro o entre autoridades públicas en lo referente al examen de un asunto". Un límite que, según la Memoria Explicativa del citado Convenio, persigue "*proteger la confidencialidad de los procedimientos dentro o entre autoridades públicas*", y cuya finalidad reside -como precisa a continuación- en "*preservar la calidad del proceso de toma de decisiones al permitir un cierto libre `espacio para pensar´" (`space to think´*). Y, tomando en consideración este precedente, ya tuvimos ocasión de señalar a propósito del límite del artículo 14.1 k) LTAIBG que, con su instauración, ha sido "*objetivo del legislador básico preservar el normal desenvolvimiento del proceso de toma de decisiones*" (Resolución 112/2017, FJ 4º).

Teniendo en cuenta estas consideraciones, este Consejo considera que el acceso a la información solicitada no supone un riesgo real, actual y concreto para el bien jurídico a proteger a través del artículo 14.1. k) LTAIBG (test de daño), ya que el órgano no ha concretado los posibles efectos negativos en los procesos vigentes o futuros de toma de decisiones que pudieran verse afectados por el acceso. Y es que, tal y como el Tribunal Supremo y otros órganos judiciales han reconocido, la aplicación los límites debe

estar debidamente motivada para poder afectar al reconocido derecho de acceso, además de ser interpretada restrictivamente (STS 1547/2017 de 16 de octubre):

> *«[...] La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información»*.

Este Consejo considera pues que el citado límite no resultaba de aplicación al supuesto concreto.

8. La tercera petición de la solicitud de información fue la relativa a "las solicitudes de autorización excepcionales (artículo 53 del Reglamento 1107/2009) solicitadas a la Dirección General de Sanidad de la Producción Agraria mencionadas".

La información solicitada no se facilitó por la entidad reclamada alegando que *"el documento solicitado tiene una relevancia importante en cuanto que la remisión del mismo al solicitante afecta a otros intereses que son igualmente protegibles tales como los intereses económicos y comerciales (ex artículo 14.1.h) LTBG) y garantía de confidencialidad (ex artículo 14.1.k) LTBG; todo ello en el sentido de lo ya expuesto en relación al punto PRIMERO y puesto que en el mismo se identifica a las organizaciones que representan a los agricultores que han hecho uso de esta formulación mediante aplicación aérea en el cultivo del arroz, así como a otros agricultores arroceros que no han hecho uso de la misma y a agricultores que ni siquiera cultivan arroz; pero cuyos intereses económicos y comerciales se verían profundamente afectados de conformidad con lo expuesto anteriormente".*

En este mismo sentido, este Consejo ha de reiterar lo ya manifestado en los apartados anteriores de este mismo Fundamento Jurídico, relativo a los límites previstos en el artículo 14.1, apartados h) y k) LTAIBG, y por tanto, este Consejo no entiende que los citados límites resulten de aplicación a este supuesto.

En relación con el argumento esgrimido por la entidad reclamada acerca de los perjuicios para los intereses de "*los agricultores que han hecho uso de esta formulación mediante aplicación aérea en el cultivo del arroz, así como a otros agricultores arroceros que no han hecho uso de la misma y a agricultores que ni siquiera cultivan arroz; pero cuyos intereses económicos y comerciales se verían profundamente afectados de conformidad con lo expuesto anteriormente",* se han de hacer las siguientes apreciaciones.

Tampoco se ha especificado en la Resolución objeto de reclamación ni en las alegaciones presentadas cómo al facilitar las solicitudes de autorizaciones especiales de aplicaciones aéreas y el plan de aplicación y las autorizaciones especiales de productos fitosanitarios formulados a base de azoxistrobin + difenoconazol (productos cuyo uso es perfectamente legal y autorizado por las entidades competentes, según alega la entidad reclamante) en el año 2020, pueden verse afectados los intereses de los agricultores arroceros que han hecho uso de tales productos. Por ello, este Consejo no puede considerar que el órgano haya acreditado debidamente el riesgo de los intereses de tal colectivo.

A juicio de este Consejo, esta falta de acreditación de una posible lesión de intereses se hace más evidente al no concretar qué daños en los intereses económicos o de otro tipo se pueden causar a aquellos agricultores arroceros que no han hecho uso de tales productos fitosanitarios y aún a otros agricultores que ni siquiera producen arroz.

Sexto. Cuestiones generales sobre la formalización del acceso.

1. La entidad reclamada, por tanto, ha de ofrecer a la persona reclamante la información objeto de su solicitud, ocultando los datos personales que eventualmente pudieran aparecer en la misma y que excedan de la información solicitada, como pudieran ser datos sobre domicilios o teléfonos particulares, números de identificación, estado civil, etc.; todo ello en aplicación del principio de minimización establecido en el artículo 5.1c) RGPD (datos adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario). La entidad reclamada deberá tener en cuenta que la disociación de datos personales implica no solo la supresión de la identificación concreta de las personas físicas o aquellos otros datos que pudieran permitir la misma (DNI, dirección, número de teléfono…), sino también de otra información que permitiera igualmente la identificación de alguna persona física. En este sentido, el artículo 4 del Reglamento General de Protección de Datos define dato personal como:

> *"toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona".*

Igualmente, el Considerando 26 afirma, respecto a la disociación:

> "*Los principios de la protección de datos deben aplicarse a toda la información relativa a una persona física identificada o identificable. Los datos personales seudonimizados, que cabría atribuir a una persona física mediante la utilización de información adicional, deben considerarse información sobre una persona física identificable. Para determinar si una persona física es identificable, deben tenerse en cuenta todos los medios, como la singularización, que razonablemente pueda utilizar el responsable del tratamiento o cualquier otra persona para identificar directa o indirectamente a la persona física. Para determinar si existe una probabilidad razonable de que se utilicen medios para identificar a una persona física, deben tenerse en cuenta todos los factores objetivos, como los costes y el tiempo necesarios para la identificación, teniendo en cuenta tanto la tecnología disponible en el momento del tratamiento como los avances tecnológicos. Por lo tanto, los principios de protección de datos no deben aplicarse a la información anónima, es decir información que no guarda relación con una persona física identificada o identificable, ni a los datos convertidos en anónimos de forma que el interesado no sea identificable, o deje de serlo. En consecuencia, el presente Reglamento no afecta al tratamiento de dicha información anónima, inclusive con fines estadísticos o de investigación."*

En el caso de que en algunos de los documentos solicitados ni siquiera la supresión u ocultación de información llegara a impedir la identificación de la persona, la entidad reclamada no pondrá a disposición de la persona reclamante aquellos documentos afectados por dicha circunstancia.

Es preciso reseñar que la firma manual también se considera un dato personal y está sujeta a lo expresado anteriormente. Por otra parte, el código seguro de verificación (CSV) de los documentos firmados electrónicamente deberá ser ocultado en caso de que se haya suprimido algún dato del documento en cuestión cuya copia se facilite como respuesta a la solicitud de acceso a la información, o bien cuando el acceso a la correspondiente verificación pueda permitir la consulta de algún dato personal, no revelado en el documento, de la persona firmante, como puede ser, por ejemplo, el DNI.

Y en la hipótesis de que no exista alguna de la información solicitada, la entidad reclamada deberá transmitir expresamente esta circunstancia a la persona reclamante.

La información obtenida podrá usarse sin necesidad de autorización previa, con las únicas limitaciones de las que se deriven de la LTPA y otras leyes, según lo previsto en el artículo 7 d) LTPA.

En el caso de que la información a la que se concede el acceso contuviera datos personales, el artículo 15.5 LTAIBG establece que la normativa de protección de datos será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso.

2. Por último, ha de tenerse presente lo dispuesto en el artículo 22.2 LTAIBG, que establece que *"[s]i ha existido oposición de tercero, el acceso sólo tendrá lugar cuando, habiéndose concedido dicho acceso, haya transcurrido el plazo para interponer recurso contencioso administrativo sin que se haya formalizado o haya sido resuelto confirmando el derecho a recibir la información".*

Por consiguiente, al constar expresamente la oposición de las personas afectadas a que se ofrezca la información, la entidad reclamada deberá facilitar al reclamante la información que afecta a dichas personas tan pronto como haya transcurrido el plazo para la interposición del recurso contencioso administrativo o, en caso de interponerse, éste se haya resuelto confirmando el acceso a la misma.

En virtud de los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos citados se dicta la siguiente

RESOLUCIÓN

Primero. Estimar la Reclamación en cuanto a la solicitud de:

> *"Las solicitudes de autorizaciones especiales de aplicaciones aéreas y cualquier otros documentos, como el plan de aplicación, contenidos en el artículo 28 del Real Decreto 1311/2012 de las autorizaciones especiales mencionadas.*
>
> *"Las solicitudes de autorización excepcionales (artículo 53 del Reglamento 1107/2009) solicitadas a la Dirección General de Sanidad de la Producción Agraria mencionadas".*

Segundo. Instar a la entidad reclamada a que, tan pronto como haya transcurrido el plazo previsto en el artículo 22.2 LTAIBG o, en caso de interponerse recurso contencioso administrativo, éste haya sido resuelto confirmando el derecho a recibir la información, ponga a disposición de la persona reclamante la información solicitada en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución, una vez transcurrido el plazo referido, en los términos de los Fundamentos Jurídicos Quinto y Sexto.

Tercero. Instar a la entidad reclamada a que remita a este Consejo en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se ponga a disposición la información solicitada, las actuaciones realizadas, incluyendo la acreditación del resultado de las notificaciones practicadas.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

Jesús Jiménez López

Esta resolución consta firmada electrónicamente.